

LA ADMINISTRACIÓN EXTERIOR ESPAÑOLA EN LA ACTUALIDAD: PROBLEMÁTICA Y VÍAS DE SOLUCIÓN

Jesús NÚÑEZ HERNÁNDEZ
Santiago RIPOL CARULLA

INTRODUCCIÓN:

LA ADMINISTRACION EXTERIOR COMO MATERIA DE ESTUDIO

1. La proliferación de fuerzas actuantes, tanto en la escena internacional como en el interior de los Estados, así como la progresiva imbricación de la política externa y la interior, hacen que la administración exterior de todos los países se mueva en un escenario cada día más cambiante y complicado: las Organizaciones Internacionales se han multiplicado, han ganado importancia actores antes secundarios de la Comunidad Internacional en perjuicio de los sujetos tradicionales del Derecho Internacional Público, emergen las diplomacias ocultas del terrorismo y las economías subterráneas del narcotráfico, y el servicio exterior de los Estados se ahoga en el piélago de la negociación a varias bandas: bilateral y plurilateral, y a varios niveles: global, interrestatal e incluso interregional.

Parece, pues, conveniente actualizar la situación de la Administración Exterior en este cuadro y señalar su misión y sus cometidos. Este examen resulta especialmente útil al advertir que el estudio científico de la <Administración Exterior del Estado> adolece de cierta parquedad, lo que, sin duda, se explica por un doble motivo: en primer lugar, porque, para perjuicio suyo, esta materia ha quedado situada en un terreno fronterizo, a caballo entre el Derecho administrativo y el Derecho internacional público; en segundo lugar, por el recurso a la peculiaridad que ha caracterizado muy singularmente a la Carrera diplomática.

2. En efecto, tradicionalmente las obras generales de Derecho administrativo habían incluido alguna referencia a la <Administración Exterior>. Garrido Falla cita al respecto la obra de Cos Gayón, *Historia de la Administración Pública en España en sus fundamentales ramas (...) Diplomacia, organización administrativa y Hacienda* (1851) y recuerda que Von Stein, en su *Verwaltungslehre* (1865), menciona cinco ramas de la Administración pública: asuntos exteriores, ejército, finanzas, justicia y administración interna¹. Entre los tratadistas españoles ha sido frecuente dedicar algunas páginas a la Administración Exterior, aunque en los últimos años estas páginas tienden a centrarse exclusivamente en la Administración española ante las Comunidades Europeas². De la lectura de estas pocas páginas se deduce que, por regla general, los administrativistas españoles consideran, como señala Guaita citando a Forsthoff, que la Administración Exterior es "en todo caso una Administración de sello muy peculiar, para la cual tienen aplicación principios especiales", por lo que no cabría en una exposición general de Derecho administrativo³. A mayor abundamiento, añade Guaita, la Administración Exterior se regula primordialmente por la normativa internacional, por lo que resulta tradicional en nuestro derecho considerar como actos políticos las cuestiones referentes a las relaciones internacionales y, en consecuencia, considerarlos también irrecurribles en lo contencioso-administrativo⁴.

1. M. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1973, pág. 179. En la última edición de esta obra (11ª ed., Madrid, 1989) ya no se recoge esta referencia.

2. En relación a este último extremo, ver, por todos, L. ORTEGA ÁLVAREZ; A. JIMÉNEZ BLANCO, "Los sujetos de la relación jurídico-administrativa", en L. PAREJO; L. ORTEGA ÁLVAREZ; A. JIMÉNEZ-BLANCO, *Manual de Derecho administrativo*, Barcelona, 1992, pp. 201 y ss., en particular, pp. 216-212, dedicadas a "La administración española ante las Comunidades Europeas".

3. A. GUAITA, *Derecho administrativo especial*, Zaragoza, 1969, vol. I, pp. 43-61. Se trata de uno de los escasos trabajos dedicados en España a estas administraciones especiales (judicial, militar, financiera y exterior). Del mismo autor, "La Administración exterior española", *Studi in memoria di Guido Zanobini*, Milano, 1965, vol. II, pp. 105-121.

4. A. GUAITA, *Derecho administrativo... Op.cit.*, pág. 48. En efecto, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, en su artículo 2, así lo establece. Pero esta norma ha sido reiteradamente aplicada por la jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 1962, 29 de noviembre de 1963 y 23 de enero de 1967) de un modo restrictivo a decisiones estrictamente gubernamentales, rechazándose su aplicación para disposiciones meramente ministeriales, lo que lleva al profesor Entrena

Por su parte, las obras de referencia de Derecho internacional público publicadas en España suelen dedicar asimismo algunas páginas al estudio de los agentes diplomáticos, a quienes se aproximan para estudiarlos como órganos de las relaciones internacionales. Al hacerlo, la doctrina internacionalista parte del reconocimiento de la naturaleza jurídica (de los agentes estatales), generalmente interna e internacional a la vez, lo que, en palabras de M. Díez de Velasco, "hace necesario el estudio de hasta qué punto sus funciones vienen reglamentadas por el Derecho interno o el internacional". En principio —añade el citado autor— es "al Derecho internacional al que corresponde determinar o reconocer cuáles son los individuos o los grupos de ellos que tienen la condición de órganos de los sujetos internacionales y la facultad de hacer manifestaciones de voluntad que le sean imputables, pero por otra parte cada sujeto internacional tiene la facultad de reglamentar dentro de su propio ordenamiento cuáles son sus órganos y sus competencias respectivas". Lo que propicia, entre otras cosas, la distinción entre esta Administración Exterior del Estado y la administración originada por las Organizaciones internacionales⁵.

Por lo demás, y tal como se ha señalado previamente, los diplomáticos han insistido siempre en sus caracteres distintivos, preocupados por la especificidad de su profesión que creen doblemente amenazada por la irrupción en su campo de los otros órganos de la Administración con intereses sectoriales en el exterior y por la tendencia anticorporativa de la legislación vigente, desde la entrada en vigor de la Ley 30/84 (de 2 de agosto) de Medidas para la reforma de la función pública⁶.

Cuesta, por ejemplo, a exigir que el acto sea realmente político y que derive del Gobierno en su unidad conjunta y no de un ministro u otro órgano individual o colectivo (M. ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho administrativo*, Madrid, 1993, T. 1, pág. 271 y ss.)

5. M. DÍEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho internacional público*, T. 1, Madrid, 10ª ed., 1994, pp. 679-690 ("Los órganos estatales de las relaciones internacionales"), en particular, pp. 679-680.

6. La vocación del diplomático ha sido frecuentemente utilizada para explicar esta especificidad de la Carrera. Ver, en este sentido, B. LOZANO, "Pasado, presente y futuro de la Carrera Diplomática", en *Documentación Administrativa*, núm. 210-211, mayo-septiembre de 1987, pp. 307-342; M. A. OCHOA, "Selección y perfeccionamiento del personal de la Carrera diplomática", en *Documentación Administrativa (DA)*, núm. 205 (Número monográfico sobre "El Servicio Exterior del Estado", que recoge las ponencias desarrolladas durante las primeras Jornadas de estudio sobre el Servicio Exterior del Estado, organizadas por la

La conjunción de estos factores —un insuficiente tratamiento académico y el interés por resaltar las peculiaridades de la propia carrera diplomática— ha determinado, qué duda cabe, que en lo tocante a su concepción y estudio, la "Administración Exterior del Estado" sea una materia marginalizada y caracterizada por la confusión, por lo que parece preciso puntualizar algunos aspectos al respecto, máxime en unos momentos en los que, como no podía ser menos, se halla afectada por los cambios que se suceden en la vida internacional.

I. CARACTERIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EXTERIOR

A) *Una cuestión terminológica previa*

3. En primer lugar, procede realizar algunas consideraciones de carácter terminológico, y situar la noción de <Administración Exterior del Estado> entre las correspondientes al <poder exterior del Estado> y al <servicio exterior del Estado>, respectivamente.

En relación al concepto de <poder exterior del Estado> cabe recordar, junto al profesor E. Vilariño, que "no deberá entenderse por diplomacia (...) el poder exterior de los Estados, cuando éste aparece como tal configurado, con independencia y por encima de la Administración de los asuntos exteriores"⁷.

Esta noción de <poder exterior> encuentra su desarrollo en pleno nazismo en la obra de E. Wolgast (1937), quien la toma, a su vez, de la figura del *federative power* de Locke⁸. Se trata de una figura tendente a eximir a los actos de gobierno en el exterior de los controles a los que son sometidos en el interior.

Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, que tuvieron lugar en los locales de la Escuela Diplomática durante los meses de mayo y junio de 1985), julio-septiembre de 1985, pp. 180-194, en particular, pág. 182 y ss.

7. E. VILARIÑO, *Curso de Derecho diplomático y consular*, Madrid, 1987, pág. 77.

8. E. WOLGAST, "Le Diplomate et ses fonctions. Déduits de la nature de l'organisation internationale publique du pouvoir externe de l'Etat", *RCADI*, vol. 60, 1937, pp. 241-370.

Esta doctrina fué reelaborada en España durante el franquismo por Antonio de Luna⁹ y en épocas recientes ha sido revisada por A. Remiro, para quien así concebido "el poder exterior puede ser definido como un cuarto poder", tesis –añade– que "partiendo de postulados democráticos resulta insostenible"¹⁰.

En España, el <poder exterior> se configura en la Constitución como una serie no bien articulada de poderes entre el Rey, el representante "más alto", aunque no único, en las relaciones internacionales (Art. 56.1), el Gobierno, que dirige la política exterior (Art. 97) y las Cortes Generales, con sus Comisiones de Asuntos Exteriores que interpelan y preguntan a los miembros del Gobierno (Art. 111) e intervienen en materia de tratados (Arts. 93-96).

La Administración Exterior, por lo tanto, no forma parte de este "cuarto poder", aunque prepare sus decisiones y una vez tomadas las ejecute. El *input/output* de esta doble operación se realiza a través del Ministro de Asuntos Exteriores, quien enlaza con el <poder exterior>, pues forma parte del Gobierno.

4. La expresión <servicio exterior>, por su parte, es de origen anglosajón. En los Estados Unidos se llama *Foreign Service* (y antes también en Gran Bretaña aunque en la actualidad se llama *Diplomatic Service*) el conjunto de cuerpos y escalas de la Administración que opera en el extranjero y en parte también en el órgano central, Departamento de Estado o *Foreign Office* respectivamente, desde los Jefes de misión hasta los asesores de otros ministerios.

El legislador español utilizó la expresión por primera vez con motivo de una reforma del organigrama ministerial habida en 1966, al cambiar la denominación de la llamada hasta el momento Dirección General de Régimen Interior por la de Dirección General

9. A. de LUNA, *Las relaciones internacionales en la época de la guerra fría*, Madrid, 1962, pág. 193 y ss.

10. A. REMIRO, "El poder exterior del Estado", en *DA*, nº 205, pp. 53-90, en cuya página 53 puede leerse: "Recuperando en el orden del Derecho el título que en el orden sociológico se atribuye a los medios de comunicación social, el *poder exterior* puede ser definido como un "cuarto poder", diferenciado de los tres poderes clásicos –legislativo, ejecutivo y judicial– y caracterizado por proyectar la soberanía del Estado en las relaciones con los otros sujetos de derecho y actores de la vida internacional". Ver también, la obra del mismo autor *La acción exterior del Estado*, Madrid, 1984, en cuya página 16 se recoge la matización aquí indicada.

del Servicio Exterior. El Real Decreto núm 1485/85, de 28 de agosto, que establece la estructura orgánica básica del Ministerio, señala que corresponde a esta Dirección General "el ejercicio de las funciones relativas a régimen interior, información administrativa, gestión patrimonial y obras, gestión económica y financiera y gestión de personal en la medida que señalan las disposiciones vigentes sobre Función Pública" (Art. 12.1)¹¹.

Es claro, pues, que el concepto de <servicio exterior> tal y como ha sido acuñado por la normativa y la doctrina españolas¹² no se corresponde con su acepción anglosajona, sino que, por el contrario, posee un alcance más genérico, empleándose como equivalente al término <administración exterior>, y no exclusivamente al "personal de la Administración Exterior del Estado", como sería lo propio.

B) *La Administración Exterior en el marco de la Administración estatal*

5. La noción de <Administración Exterior del Estado> ha de entenderse, pues, como el conjunto de los órganos, del personal y de los medios que son empleados por el Estado en su acción exterior.

Sin embargo, el legislador español recurre a este término de un modo vacilante, pues se aprecian diferencias entre unos textos y otros. En particular, el *Libro Blanco de la Administración Exterior del Estado* define a la Administración Exterior como el "conjunto de órganos y unidades (...) cuya función consiste en la ejecución y desarrollo de la política exterior definida por el Gobierno ordenada hacia la acción fuera de nuestras fronteras" y recomienda que "abarque tanto a los órganos y unidades encuadrados en la administración central como a los órganos y servicios

11. *Vide infra* nota 31. En atención al artículo 1.2 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, la gestión de personal destinado en el extranjero puede ser objeto de una regulación específica, como lo es, por ejemplo, la Junta de la Carrera Diplomática en Exteriores (R.D. 674/93, de 7 de marzo).

12. Ver, a modo de ejemplo, F. VILLAR, "Diplomacia multilateral y servicio exterior", y J. M. PAZ, "El servicio exterior y la protección de los intereses de los nacionales en el extranjero", recogidos ambos en el número 205 de *Documentación administrativa*, ya citado (pp. 119-128 y 129-142, respectivamente).

periféricos"¹³. Por el contrario, el Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, sobre Organización de la Administración del Estado en el Exterior¹⁴, que desarrolla el citado *Libro blanco*, suprime la alusión a los distintos órganos de la administración central, indicando que "la Administración del Estado en el exterior, a la que corresponde ejecutar la política exterior del Gobierno, está constituida por los órganos, servicios e instituciones del Estado que desempeñan sus funciones en el extranjero o ante una Organización internacional, cuya sede se encuentre en territorio español" (Introducción).

6. Esta primaria aproximación a la Administración Exterior ha de permitirnos encuadrarla en todos sus aspectos.

Así, en primer lugar, la descripción de la Administración Exterior como una rama de la Administración del Estado permite distinguir con claridad los actos de la Administración Exterior que son mera aplicación de decisiones de *iure imperii* en virtud de lo emanado del poder exterior, de aquellos actos de la Administración Exterior realizados en el ejercicio de su capacidad de gestión (*iure gestionis*) y, por lo tanto, recurribles, como cualesquiera otros de la Administración, siendo estos últimos la mayoría.

En segundo lugar, permite jerarquizar debidamente las normas jurídicas que regulan esta administración que, como es sabido, viene regulada en principio, tanto por normas de derecho interno como de Derecho internacional público¹⁵.

Estas últimas, codificadas en las Convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961)¹⁶ y sobre Relaciones Consulares (1963)¹⁷, establecen las clases de agentes diplomáticos y de funcionarios consulares que pueden ser admitidos a ejercer estas funciones, así como la extensión de éstas y los privilegios e inmunidades dirigidos a garantizar su cometido dentro de un

13. MAE (Secretaría General Técnica), *Conclusiones definitivas del Informe sobre el Libro Blanco de la Administración Exterior del Estado* (Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de abril de 1987), pág. 3. *Vide infra* epígrafes 13 a 15, en los que se estudia su contenido y sus consecuencias.

14. *Vide infra* nota 35.

15. Para un estudio general de esta normativa, ver, E. VILARIÑO, *Curso de...* *Op.cit.*, pp. 117-150.

16. España se adhirió a la misma el 21 de noviembre de 1967. *BOE* de 24 de enero de 1968.

17. España se adhirió a la misma el 3 de febrero de 1970. *BOE* de 6 de marzo de 1970.

ordenamiento distinto, el del Estado receptor, el cual, bajo los respectivos principios *ne impeditur legatio* diplomático y *ne impeditur officium* consular, debe respetar, a su vez, el cumplimiento, dentro del territorio de su soberanía, de determinadas normas del ordenamiento jurídico del Estado acreditante. Se trataría, pues, de acuerdos-marco más que de regulaciones sustantivas¹⁸.

Ello está perfectamente claro en lo que se refiere al servicio consular, que realiza actos administrativos de jurisdicción voluntaria, registrales, notariales, mercantiles, de policía (expedición de pasaportes), y prestaciones de asistencia a connacionales, entre otros¹⁹.

Pero, aparte la imbricación, autorizada sin restricciones, de ambos servicios en virtud de la cual una gran mayoría de las representaciones diplomáticas ejercen funciones consulares acumuladas a las propias²⁰, los cometidos del diplomático —tradicionalmente expresados en los verbos "representar", "negociar", "enterarse e informar" y "proteger", así como el genérico de "fomentar" las relaciones amistosas entre Estados mandante y receptor añadido en el actual Convenio (Art. 3.1)—, aunque son de carácter más fluído y, por así decirlo, menos "administrativo", se desempeñan en virtud de instrucciones muy precisas del órgano central y siguiendo directrices de cariz reglamentario, de modo que este contenido normativo extraño, aunque no adopte la forma de leyes, sino de "instrucciones", "órdenes", "telegramas" o de "circulares", debe ser tolerado de uno u otro modo (activa o pasivamente) por el Estado receptor. Esto último vale asimismo para las denominadas "misiones especiales", que no son sino una moda-

18. Este marco normativo se completa con la Convención de Viena, de 14 de marzo de 1975, sobre la Representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones de carácter universal, que todavía no ha entrado en vigor.

19. Contenidos en los Códigos Civil (Arts. 9, 5, 11, 3, 326, 725, 728, 734-736 y 1012) y de Comercio (especialmente su Título III: "Del comercio marítimo"), Ley de Enjuiciamiento Civil (Art. 2110), Ley y Reglamento del Registro Civil, Anexo III al Reglamento Notarial, Ley y Reglamento del Servicio Militar, y en la Legislación sobre pasaportes, visados y emigración, entre otras.

20. Art. 3.2 del Convenio de 1961. En lo que a España se refiere, carecen de sección consular tan sólo algunas grandes embajadas (Bonn, Santa Sede, Lisboa, Berna), e, incluso, entre éstas las hay en las que el Consulado General se ha integrado en la representación diplomática (París, Londres, Bruselas, Buenos Aires).

lidad de representaciones diplomáticas *ad hoc* y temporales, como lo fueron al inicio las embajadas²¹.

II. LA ADMINISTRACIÓN EXTERIOR EN LA ENCRUCIJADA

7. Como ha sido señalado en los inicios de este trabajo, la Administración Exterior de los Estados debe moverse en un escenario cada día más complejo. En lo que hace referencia a la Administración Exterior española puede considerarse que las circunstancias que conducen a esta complejidad son diversas, aunque susceptibles de reconducirse a tres: la ampliación de sus facultades y del número y tipología de sus órganos periféricos; la invasión por parte de otros departamentos ministeriales de competencias tradicionalmente vinculadas a la acción exterior; y la acción exterior y comunitaria emprendida por las Comunidades Autónomas.

A) *Proliferación de órganos y multiplicación de funciones*

8. La creciente interdependencia que caracteriza las relaciones internacionales en los últimos tiempos, con el consiguiente impulso que ha adquirido el proceso de organización internacional, ha determinado, entre otros extremos, la potenciación de la diplomacia multilateral, tanto en su modalidad tradicional, la "diplomacia de conferencia", como, sobre todo, en su modalidad más reciente, la que se ejerce y desarrolla en y a través de las organizaciones internacionales²².

Las administraciones exteriores de los Estados deben afrontar este aspecto a través, claro está, de la acreditación de una Representación Permanente ante las Organizaciones Internacionales de

21. Ejemplo característico son las "Órdenes circulares" y las "Órdenes de servicio", que se distribuyen a todas las unidades periféricas y que son sistemáticamente recopiladas por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores (Recopilaciones en 1955, 1967, 1982-83 y 1980-90, estas dos últimas en dos tomos). Véase al respecto, Orden circular 3192, de 9 de marzo de 1994, sobre "*Facultades de dirección y en materia de régimen interior de los órganos administrativos. Instrumentos para su ejercicio*", en la que se regulan estas órdenes a la luz de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

22. F. VILLAR, "Diplomacia Multilateral... *Op.cit.*, pág. 121.

las que el Estado es miembro²³ y del nombramiento de delegaciones ante los órganos de las Organizaciones internacionales o ante las Conferencias convocadas por uno o varios Estados o por las Organizaciones internacionales. Con todo, es menester asimismo adoptar determinadas medidas en el seno de los órganos centrales de la Administración Exterior, de cara a evitar el riesgo de una dispersión de esfuerzos, cuando no de una pluralidad de acciones que pueden llegar a ser contradictorias o contrapuestas.

En cierto modo, España ve ampliados estos riesgos en un doble sentido: en primer lugar, porque la incorporación española a la diplomacia multilateral no se ha producido en forma progresiva, sino que coincide con el establecimiento del régimen democrático; en segundo lugar, por su condición de Estado miembro de la Comunidad Europea, con cuyos órganos, sin duda, todos los Ministerios se ven compelidos a entablar relación.

9. Por otra parte, la interdependencia de las relaciones internacionales fomenta asimismo la creciente presencia en el extranjero de órganos procedentes en su mayoría de los sectores públicos aunque desprovistos de *status* internacional, lo que quiere decir que están sometidos al ordenamiento interno y a la tolerancia del país receptor. Los órganos estatales que actúan en el extranjero sin carácter diplomático ni consular pueden proceder del sector público de la economía (sucursales de empresas, agencias de noticias, corporaciones bancarias), de la Administración institucional (Institutos de Cultura, Oficinas Técnicas de Cooperación) o incluso de unidades periféricas de la administración central (Delegaciones Oficiales de Turismo, Escuelas) y todas ellas dependiendo del Jefe de la misión diplomática correspondiente. La administración suele además subvencionar las ONGs interesantes y financiar las actividades llevadas a cabo por cooperantes individuales, que su sector diplomático y consular protegerá, lo mismo que a las organizaciones de emigrantes (Casas de España o regionales, Hospitales,...).

Esta última circunstancia ha provocado un incremento en las funciones de la Administración Exterior, especialmente en sus órganos periféricos, lo que ha revertido, en general, en una

23. O, incluso, mediante la acreditación de Observadores ante Organizaciones de las que no forma parte pero en las que tiene especial interés, como el caso del Observador español ante la Organización de Estados Americanos.

progresiva "administrativización", pues con cierta frecuencia son utilizados éstos para fines generales de la administración, como admitir documentos dirigidos a cualesquiera de las administraciones públicas o cursar notificaciones a los residentes en el extranjero, que se añaden, así, a las tareas tradicionalmente asignadas al sector consular²⁴. A mayor abundamiento, la autonomía de estos órganos periféricos se ha visto reducida por el progreso de los medios de comunicación, que permiten un más estrecho contacto entre el agente diplomático y las autoridades centrales a través de instrucciones más completas y frecuentes, así como por la actividad negociadora directa cristalizada en multitud de viajes y contactos.

Puede decirse, así, que hoy en día, cualquier Jefe de Misión diplomática, sea Embajador o Representante permanente ante una Organización Internacional, se ve acosado desde lo alto por los políticos viajeros, por las constantes instrucciones que le proporciona su Ministerio u otros Departamentos, por otros órganos del "poder exterior", sean éstos de naturaleza representativa (Casa Real), ejecutiva (Presidencia), parlamentaria o regional, por los servicios secretos, que desean contactos directos, y no en menor medida por los negociadores *ad hoc* en misiones especiales.

B) *La proyección exterior de otros Departamentos ministeriales*

10. La administración exterior española debe afrontar un segundo núcleo de cuestiones, que le vienen planteadas, en esta ocasión, por la proliferación en los órganos periféricos de oficinas procedentes de los sectores exteriores de Departamentos ministeriales con proyección fuera de las fronteras nacionales: Defensa, Comercio, Industria, Agricultura, Turismo y Comunicaciones, Cultura, Educación, Trabajo y Seguridad Social,... "La realidad presente —señala R. Mesa, comentando esta situación— es que un número considerable de Ministerios invaden las competencias exteriores por la vía de los hechos. No son pocos los departa-

24. *Vide* Arts. 38.4 y 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La utilización de las representaciones diplomáticas y de las oficinas consulares para recibir instancias aparece por vez primera en la Ley 164/1963, de 2 de diciembre, que modifica en este sentido la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

mentos ministeriales —añade— que asumen funciones de representación; que toman parte en negociaciones internacionales, invocando su cualificación; que se relacionan directamente con sus homólogos extranjeros; que cuentan con sus propios agregados en las Embajadas; agregados de los que administrativamente su superior jerárquico es el propio embajador, aunque la práctica cotidiana descubre tensiones y conflictos entre los diversos superiores jerárquicos".

El fenómeno se aprecia también en el marco de la diplomacia multilateral. No se olvide que la existencia de OI de carácter técnico, económico o social permite a cada Departamento ministerial encontrar su correspondiente Organización internacional, de forma que resulta frecuente que el Ministerio de Economía y Hacienda haga una política en la OCDE, el de Trabajo en la OIT, el de Sanidad otra en la OMS, el de Educación y Cultura en la UNESCO, y el de Agricultura en la FAO²⁵.

C. La proyección exterior de las Comunidades Autónomas y la adopción y ejecución por éstas del Derecho comunitario

11. España ha debido afrontar un último nivel de complejidad en la ordenación política y jurídica de su Administración Exterior. Se trata de un aspecto que, aunque presente también en otros Estados, debe considerarse exclusivamente nacional, pues responde a la naturaleza descentralizada que, de acuerdo con la Constitución Española, inspira su organización territorial.

En la práctica, la actividad exterior llevada a efecto por las Comunidades Autónomas varía de una Comunidad Autónoma a otra, condicionada por las características geográficas, históricas y culturales que les son propias.

Son comunes, en cambio, los instrumentos a través de los que se emprenden tales actuaciones: contactos interregionales de carácter multilateral²⁶, concertación transfronteriza de carácter bilateral²⁷, actividades promocionales hacia el exterior²⁸.

25. R. MESA, "El proceso de toma de decisiones en política exterior", *DA* núm. 205, pp. 143-163, en particular, pág. 155. En lo que respecta a las OI, ver, F. VILLAR, "Diplomacia multilateral... *Op.cit.*", pág. 122.

26. Integración y participación en organismos interregionales de carácter transfronterizo o interterritorial, como la Comunidad de Trabajo de los Pirineos

Junto a estas actuaciones de proyección exterior, cabe hacer mención de otras actividades que, aun estando vinculadas a la actividad exterior, se desarrollan en el marco constitucional interno. Éstas hacen referencia al deslinde de intereses y al reparto de competencias *rationae materiae* entre las distintas estancias estatales, concretándose, en líneas generales, en la determinación de la participación de las Comunidades Autónomas en los procesos ascendente –definición de la posición nacional española y posterior negociación– y descendente –ejecución– de adopción y posterior cumplimiento de la normativa internacional adoptada por España²⁹.

La adhesión de España a las Comunidades Europeas plantea asimismo algunas cuestiones en este sentido, entre las que cabe mencionar el desarrollo en España del Derecho comunitario, que, en principio, ha de corresponder a las Comunidades Autónomas que tengan competencias sobre la materia objeto de regulación. Al margen de otras consideraciones y, como tendrá ocasión de advertirse con posterioridad, esta cuestión exige la necesidad de vertebrar un procedimiento de cooperación entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas.

(CTP) o la Conferencia europea de Regiones Periféricas o Marítimas (CRPM). Sobre esta cuestión, ver, por todos, M. BERNAD, "Los acuerdos de cooperación transfronteriza", en *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*, Madrid, 1990, pp. 166-173.

27. En el sentido definido en el artículo 1 del Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales, de 21 de mayo de 1980, de acuerdo con el cual se entiende por cooperación transfronteriza "toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias Partes Contratantes". Ver, G. de ALBIOL, "Las relaciones entre entidades territoriales limítrofes en el marco del Convenio europeo de 21 de mayo de 1980", en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional*, Santiago de Compostela, 1983, pp. 225-233; Id., "Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980", *Revista de Instituciones Europeas (RIE)*, vol. 10, nº 2, 1983, pp. 455-473.

28. En relación a este aspecto, ver, por todos, M. PÉREZ GONZÁLEZ; J. PUEYO LOSA, "Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional", en *Constitución, Comunidades Autónomas... Op.cit.*, pp. 13-88, en particular, pp. 77 y ss.

29. Sobre esta cuestión, ver, con carácter general, M. PÉREZ GONZÁLEZ, "La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria", *Cursos de Derecho internacional de Vitoria/Gasteiz 1986*, pp. 257-361, en particular, pp. 290 y ss.

III. VÍAS DE RESPUESTA OFRECIDAS

12. La respuesta ofrecida por la Administración española a estos problemas se ha producido de forma gradual, sin que pueda decirse siquiera que, con fecha de hoy, se haya formulado una respuesta plena y completa. Ésta pasa, en líneas generales, por la identificación y posterior desarrollo —normativo y jurisprudencial— de sendos principios de organización administrativa presentes de un modo implícito en la Constitución. Se trata, en particular, de los principios de <unidad de acción en el exterior> y de <cooperación inter-institucional>, que a continuación, se desarrollan.

A) *El principio de <unidad de acción en el exterior>*

13. El principio de <unidad de acción en el exterior> está en la base de los esfuerzos desplegados para definir un modelo de Administración Exterior del Estado.

Los primeros esbozos del mismo se corresponden con los primeros años de la transición, cuando en octubre de 1977, siendo Ministro de Asuntos Exteriores M. Oreja Aguirre, se elaboró un proyecto de reorganización del Ministerio, que quería estructurar el mismo en base al entonces llamado "sistema del porta-aviones", de acuerdo con el cual se agruparían expertos relevantes de otros ministerios en una plataforma que permitiera colocar al MAE en situación preminente desde la cual controlar el comercio exterior de España. La puesta en práctica de este proyecto se vio frustrada por la oposición gubernamental. Como alternativa, se procedió al nombramiento en febrero de 1978 de L. Calvo Sotelo como Ministro sin cartera encargado de las Relaciones con la Comunidad Europea, Ministerio que posteriormente (febrero de 1981) fué relevado por la Secretaría de Estado para las Relaciones con la CE, ya dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores³⁰.

La formulación de este proyecto, e incluso de su parcial puesta en funcionamiento, no se limitaba al ámbito de las negociaciones comunitarias ni tan sólo al de las relaciones comerciales exteriores de España, sino que era más ambiciosa y el

30. Ver, D. SMITH, "Spain's First Secretariat of State and Ministry of Foreign Affairs", en Z. STEINER (Ed.), *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*, London, 1981, pp. 423-452, en particular, pág. 444 y ss.

primer intento serio de imponer el <principio de unidad de acción en el exterior>.

Con posterioridad, el Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, sobre Estructura básica del Ministerio de Asuntos Exteriores³¹, se refirió al principio de unidad de acción en el exterior en los siguientes términos: "Al Ministerio de Asuntos Exteriores competen, de conformidad con las directrices del Gobierno y en aplicación del principio de unidad de acción en el exterior, las funciones de promover, proyectar, dirigir y ejecutar la política exterior del Estado; defender y fomentar los intereses españoles en el exterior y llevar a cabo una adecuada y eficaz política de protección de ciudadanos españoles en el extranjero" (Artículo 1.1).

De acuerdo con esta redacción, el <principio de unidad de acción en el exterior> quedaba definido como un principio axiomático, por cuanto parece que la acción exterior del Estado ha de ser forzosamente unitaria. En efecto, la aplicación de tal acción exterior competería al Ministerio de Asuntos Exteriores, de conformidad con las directrices del Gobierno y, si fuera en el exterior, se canalizaría a través de los órganos periféricos enumerados en el epígrafe 7 del mismo artículo primero³².

Aunque de forma tangencial, quedaba así formulado por vez primera en un texto legal el <principio de unidad de acción en el exterior>, un principio que aparecía recogido de forma implícita en el artículo 97 de la Constitución, al dar carácter colectivo, a nivel de Gobierno, a la dirección de la política exterior, así como en el artículo 98, párrafo 2, que establece que el Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.

El principio, reconocido sin discusión a nivel doctrinal, ofrecía, sin embargo, ciertos problemas en su aplicación práctica, pues, como ha señalado A. Remiro, "en lo concerniente a la iniciativa, la gestión y la ejecución (de la política exterior), el vicariato que reclama para sí el Ministerio de Asuntos Exteriores

31. *BOE* núm. 207, de 29 de agosto de 1985.

32. "El Ministerio de Asuntos Exteriores ejerce sus funciones en el exterior por medio de las Misiones Diplomáticas con sus Oficinas y Servicios, Oficinas Consulares, Representaciones ante las Organizaciones Internacionales, Misiones Especiales ante otros Estados y Delegaciones en Organismos, Conferencias, Reuniones y Actos internacionales".

se encuentra cada vez más en entredicho por el tirón centrífugo de los demás Departamentos —por no mencionar a las instancias autonómicas o las incursiones atípicas de otros entes, como, por ejemplo, los secretariados de relaciones internacionales de los partidos políticos— que se interesan por un ámbito al que ya se considera mostrenco"³³.

14. Podría decirse que la pretendida unidad de acción en el exterior se alcanzaba tan sólo en la esfera de la dirección de la política exterior (el "poder exterior" en sentido estricto) y no en la esfera administrativa, esto es, en lo referente a la gestión y ejecución de la política exterior. Esta circunstancia puso en evidencia la necesidad de definir un modelo de Administración Exterior, de ahí que en 1983 el Gobierno redactara un proyecto de Ley sobre el tema, para cuya elaboración constituyó una Comisión Interministerial que debatió estas cuestiones y que elaboró el *Libro blanco de la Administración Exterior del Estado*, cuyas conclusiones fueron aprobadas por el Consejo de Ministros el 24 de abril de 1987³⁴.

Catorce son las Conclusiones a las que llega el Consejo de Ministros como consecuencia de los estudios y análisis realizados.

La primera, de carácter introductorio, reconoce la necesidad de definir un modelo de Administración Exterior. "Ha de concebirse —señala— un sistema comunicante de doble llave que, reconociendo la responsabilidad de los Departamentos ministeriales distintos al MAE tienen una vertiente exterior en la elaboración, gestión y ejecución de programas de actuación sectoriales, incluidos los de naturaleza convencional y de participación en los Organismos internacionales, permita al Ministerio de Asuntos Exteriores cribarlos en función de los objetivos globales de nuestras políticas, coordinarlos y encauzarlos hacia el exterior donde las representaciones diplomáticas españolas han de ser los centros preeminentes de irradiación y apoyo logístico".

La segunda conclusión se refiere a los órganos periféricos de la Administración Exterior del Estado. Al hacerlo señala, en primer lugar, la especificidad como su nota más característica, indicando al efecto que la Administración del Estado en el exterior

33. A. REMIRO, "El poder exterior del Estado", *DA* nº 205, pp. 53-90, en particular, pág. 63.

34. *Vide supra* nota 13.

desarrolla su actividad en el marco de tres ordenamientos jurídicos distintos: el orden jurídico internacional, el orden jurídico interno de cada uno de los Estados donde la Administración exterior española desarrolla su actividad, y el orden constitucional y legal español. En segundo lugar, constata la carencia o insuficiencia de normas específicas que establezcan el procedimiento de creación, modificación, supresión de las unidades y centros de la Administración española en el exterior. Todo ello pone de relieve un importante vacío legal y normativo en la materia.

Las restantes conclusiones consideran aspectos organizativos o menos generales. En lo que a medios materiales se refiere, por ejemplo, la Conclusión sexta recomienda concentrar en la representación española a todas las unidades en el exterior que deban tener su sede en una misma ciudad, así como reunir en un mismo edificio las distintas representaciones ante Organismos Internacionales que tengan su sede en una misma ciudad, asunto que no es baladí porque la convivencia física favorece la unidad y porque representaría un ahorro presupuestario terminar con la multiplicidad de pequeñas oficinas con instalaciones y materiales propios.

El *Libro blanco* propugnaba, además, la aprobación de una norma de nivel superior que recogiera el modelo de Administración Exterior ya esbozado. Esta norma habría de ser una ley formal aprobada en Cortes —la Ley del Servicio Exterior— o, en su caso, un Real Decreto dictado a propuesta del Presidente del Gobierno.

15. Sin embargo, la consecuencia de este *Libro blanco* no ha sido la adopción de una norma legal de alto nivel, ni siquiera de una norma que, aun siendo de nivel inferior, abordara la ordenación de la Administración Exterior en su conjunto.

La consecuencia principal ha sido el R.D. 632/1987, de 8 de mayo, sobre Organización de la Administración del Estado en el Exterior³⁵, cuyo objetivo es "configurar en el ordenamiento administrativo español las Misiones Diplomáticas y las Oficinas Consulares", olvidando toda referencia a los órganos centrales de la Administración Exterior española.

Con todo, el R.D. recoge y desarrolla algunas de las líneas esbozadas en el *Libro blanco*. En primer lugar, potencia de forma

35. *BOE* de 18 de mayo de 1987.

notable la figura del Jefe de Misión³⁶, aunque deja intacta la dependencia funcional de las agregadurías y consejerías de sus respectivos ministerios, a los que corresponde su organización interna y su dotación presupuestaria, así como su inspección técnica y control (Artículo 15.3). Esta dependencia funcional queda matizada, con todo, por el deber de información de tales unidades al Jefe de Misión, lo que se consigue a través de reuniones regidas por una Orden circular. El Decreto obliga también a que las comunicaciones directas que hagan estos últimos a sus Departamentos ministeriales se trasladen simultáneamente al Jefe de Misión (Art. 10).

En segundo lugar, el R.D. regula por vez primera las Instituciones y Servicios en el extranjero sin carácter representativo, dedicándole un capítulo —el quinto— constituido por un artículo único, el 26. De acuerdo con el mismo, la Administración del Estado puede establecer Instituciones y Servicios en el extranjero, sin carácter representativo para el desarrollo de actividades sectoriales. El establecimiento de los mismos habrá de ser autorizado por el Consejo de Ministros, previo informe del Ministerio de Asuntos Exteriores. Las Instituciones y Servicios así establecidos forman parte de la Administración del Estado en el exterior y, por lo tanto, están sujetos al principio de unidad de acción y sometidos a la dependencia del Jefe de la Misión Diplomática Permanente a efectos de su coordinación.

Además de las Oficinas Españolas de Turismo en aquellos países en los que las autoridades no admitan que constituyan un sector de la Embajada o Consulado, pueden considerarse comprendidos en esta regulación los Institutos Cervantes creados en el extranjero o los integrados en él, y otras delegaciones de la Administración³⁷. Desde 1987, debe añadirse a estas Instituciones y Servicios el entramado de la cooperación internacional, aún precariamente regulado, pero de gran futuro para la Administración Exterior ya

36. Artículo 8: "Corresponde a los Jefes de Misión Diplomática, de Representación Permanente y de Delegación la coordinación de todos los órganos de la Administración del Estado en el exterior, al objeto de garantizar de acuerdo con el principio de unidad de acción, que sus actuaciones en el exterior sean acordes con las directrices de política exterior definidas por el Gobierno".

37. Como las relacionadas anteriormente (epígrafe 9).

que su coordinación se asigna también por el Congreso de los Diputados, desde 1992, a los Embajadores respectivos³⁸.

El R.D. 632/1987 ha tenido, por último, un efecto indirecto que se aprecia al estudiar la legislación sobre la materia aprobada con posterioridad a su entrada en vigor. Al proceder a este estudio se observan reiteradas referencias al principio de <unidad de acción en el exterior> tanto en la Ley núm 7/1991, de 21 de marzo, de creación del Instituto Cervantes³⁹, como en el Acuerdo de 18 de diciembre de 1987 sobre Directrices de la política de cooperación al desarrollo⁴⁰, y en los textos elaborados por otros Ministerios con acción exterior, como los Ministerios de Industria y Energía⁴¹, Turismo⁴², Defensa⁴³, Trabajo y Seguridad Social⁴⁴.

38. Cf. Informe sobre los objetivos y líneas generales de la Política Española de Cooperación y Ayuda al Desarrollo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 26 de noviembre de 1992, *BOCG-CD*, IV Legislatura, Serie E, núm. 235, 27 de noviembre de 1992. Parágrafo 44: "El Embajador de España coordinará sobre el terreno en cada país, asistido de la Oficina Técnica de Cooperación. Este modelo debe mantenerse, a cuyo efecto se implantará en todos los países en vías de desarrollo donde haya actividad y se asegurará que ninguna de las acciones calificables como Ayuda Oficial al Desarrollo española escapen de su dirección y control unificados".

39. En cuyo artículo 5 puede leerse: "El Instituto Cervantes actuará en el marco general de la acción exterior del Estado y coordinará sus actividades con cuantas realicen las Administraciones públicas o cualesquiera otras instituciones orientadas a los fines del Instituto". También el Preámbulo hace referencia a este principio: "(...) la integración en el Instituto de los Centros que, dependientes hoy de otros órganos de la Administración Pública se dedican en la actualidad a los mismos fines en el exterior, favorecerá la unidad de acción y la mejor gestión de los recursos".

40. Ésta puede llevarse a cabo con la participación de diversas entidades públicas o privadas y, en tal caso, su organización habrá de atenerse a la unidad de acción. Ver el texto en, P. LÓPEZ BLANCO (Comp.), *Legislación básica de cooperación internacional*, Madrid, 1989, pp. 109 y ss.

41. R.D. núm. 1270/1988, de 28 de octubre (R. 2199), sobre estructura orgánica básica. Artículo 2.3: "Dependen funcionalmente de la Subsecretaría las Consejerías y Agregadurías de Industria en el exterior, en la forma establecida en el artículo 15.3 del R.D. 632/1987, de 8 de mayo (...)."

42. R.D. núm. 124/1988, de 12 de febrero (R. 382), que reorganiza la Secretaría General de Turismo. Artículo 4.1: "Las Oficinas Españolas de Turismo son servicios de la Administración del Estado en el exterior que dependen del Secretario General de Turismo, sin perjuicio de su dependencia de los Jefes de Misión diplomática a los efectos que señala el R.D. 632/1987, de 8 de mayo".

43. R.D. núm. 757/1990, de 15 de junio, (R. 1251), de regulación de Agregadurías de Defensa. Artículo 1.2: "La información de actividades o campos de interés que desarrollan se proporcionará a las Autoridades dependientes del Ministerio de Defensa, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10.1 del

Además, la creación de nuevos servicios sectoriales integrados en las Embajadas suele seguir especificando su dependencia de sus respectivos Ministerios, pero ha de añadir que ello es así "sin perjuicio de lo establecido en el R.D. núm. 632/1987"⁴⁵.

Por todo ello, puede decirse que el <principio de unidad de acción en el exterior> es un principio claramente presente en nuestro ordenamiento, pues aunque falte la normativa general que lo desarrolle (vg., la Ley de Cooperación Internacional y, sobre todo, la tan ansiada Ley de Servicio Exterior), no sólo se halla presente en el articulado de la Constitución (Arts. 97 y 98.2), sino que se ha convertido en una directriz que es tenida en cuenta por el legislador, de modo más o menos vacilante, a todos los niveles. En el futuro, el <principio de unidad de acción> habrá de sufrir un desarrollo legislativo más completo, pues aunque hoy en día el principio goza de cierto prestigio, su desarrollo actual es claramente insuficiente, por cuanto el mecanismo de doble llave que en sí mismo encierra exige no sólo su prédica en relación a la esfera del poder exterior, sino también su presencia en la práctica administrativa diaria.

B) *El principio de <cooperación inter-institucional>*

16. El principio de <cooperación inter-institucional> ha sido la respuesta apuntada por la Administración española para afrontar la creciente acción exterior y comunitaria de las Comunidades Autónomas.

R.D. 632/1987". Artículo 3: "A los efectos que señala el R.D. 632/1987, las Agregadurías de Defensa forman parte de las Misiones Diplomáticas permanentes y dependen de los Jefes de las mencionadas Misiones".

44. El R.D. núm. 426/1993, de 26 de marzo (R. 1186), regula las Secciones de Asuntos Laborales y de Seguridad Social de las Oficinas Consulares "siguiendo el modelo administrativo establecido en el R.D. 632/1987 (...), que fundamenta la mejor coordinación de los principios de unidad de acción y especialización de la gestión" (preámbulo). En su artículo 1.1 "se autoriza la creación de las Secciones Consulares de Asuntos Laborales y de Seguridad Social como órganos integrados en las Oficinas Consulares dentro del marco jurídico establecido en el R.D. 632/1987 (...) que se aplicará supletoriamente en lo no previsto en este Real Decreto".

45. A modo de ejemplo, ver el R.D. núm. 199/1989, de 27 de febrero (R. 435), por el que se crea la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación en la Embajada de La Haya, dependiente del Ministerio correspondiente sin perjuicio de lo establecido en el artículo 8 del R.D. 632/1987, de 8 de mayo.

A *priori* estas prácticas parecen oponerse frontalmente al artículo 149.1.3 de la Constitución Española de 1978 que contiene una referencia directa a esta materia:

"El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

–Relaciones internacionales"⁴⁶.

El alcance de esta norma ha sido objeto de reiterados análisis por parte del Tribunal Constitucional, que ha debido conocer diversos conflictos Estado-Comunidades Autónomas, planteados a partir de la práctica emprendida por estas últimas⁴⁷, en base a ciertas disposiciones recogidas en sus Estatutos de Autonomía respectivos⁴⁸, y relacionados muy frecuentemente con las disposiciones adoptadas por las Comunidades Europeas.

Esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional se caracteriza por una línea evolutiva que, en términos generales, se ha mostrado progresivamente receptiva a las tesis defendidas desde las instancias autonómicas⁴⁹.

Así, desde unas primeras Sentencias en las que se defendía una noción globalizante de las <Relaciones internacionales> y que, en consecuencia, consideraban contraria al orden constitucional toda actuación de proyección internacional emprendida por las Comunidades Autónomas, se ha pasado a una concepción más flexible, que se ha predicado de todas las actuaciones exteriores de las Comunidades Autónomas, esto es, tanto de las actuaciones de

46. La doctrina internacionalista, siguiendo en este punto a A. Remiro, ha considerado que este artículo es fruto de un "error básico de enfoque" por parte de los constituyentes, que concebieron las relaciones internacionales como una materia diferenciada de las restantes que se registran en los 32 números del artículo 149.1 y en los 22 correspondientes del anterior, y no como un ámbito de acción –el ámbito exterior– en el que todas las competencias señaladas en los artículos 148 y 149 de la Constitución (repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas) pueden estar presentes. Sobre esta concepción y sus consecuencias, ver, A. REMIRO, "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", M. RAMÍREZ (Ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, pp. 355-377, en particular, pp. 361 y ss.

47. *Vide supra* epígrafe II.

48. Para un análisis de las previsiones estatutarias, ver, entre otros, A. PÉREZ CALVO, *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Madrid, 1993, pp. 115-152, en las que se recogen en forma de cuadros sinópticos de fácil lectura.

49. Un examen de esta jurisprudencia en M. PÉREZ GONZÁLEZ, "La acción... *Op.cit.*, pp. 270 y ss.

proyección externa como interna, y encuentra en la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, su más reciente manifestación⁵⁰.

De acuerdo con esta Sentencia, "no cabe identificar la materia <Relaciones internacionales> con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior (...) ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en perjuicio, claro está, de estas últimas" (FJ 5º).

Para el Tribunal Constitucional, "las <Relaciones internacionales> objeto de la reserva contenida en el artículo 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional, esto es, las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos y con las Organizaciones internacionales gubernamentales (...). Relaciones que, en todo caso, están regidas por el Derecho internacional general a que se refiere el artículo 96.1 CE y por los tratados y convenios en vigor para España", y que se concretan en materias tan características del ordenamiento internacional como la celebración de tratados (*ius contrahendi*), la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como la creación de obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional del Estado (FJ 5º).

"A la vista del alcance de la competencia exclusiva estatal —concluye el Tribunal—, debe deducirse que no toda actividad de relación exterior de una Comunidad Autónoma supondrá, en todo caso, una infracción de la reserva estatal del art. 149.1.3 CE. Por el contrario, las Comunidades Autónomas podrán llevar a cabo tales actuaciones siempre que resulten necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u Organizaciones internacionales o supranacionales" (FJ 6º).

50. "Sentencia resolutoria del conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno del País Vasco en relación con el Decreto 89/1988, de 19 de abril, del Gobierno Vasco, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico, en virtud de la cual el Tribunal Constitucional declara que el Gobierno Vasco es competente para establecer en Bruselas una Oficina que actúe como órgano de relación y coordinación general entre las Instituciones Públicas Vascas y los Organismos comunitarios y el Consejo de Europa". *BOE*, núm. 151 (Suplemento), de 25 de junio de 1994, pp. 68-75.

En suma, para el Tribunal Constitucional es claro que, por ser tan importante el conjunto de funciones públicas normativas y de ejecución por ellas asumido, las Comunidades Autónomas han de ver reconocida la capacidad para desarrollar estas funciones incluso fuera de los límites territoriales del Estado. Nótese, sin embargo, la generalidad de los límites de los que se acompaña esta capacidad.

Pese a ello, tal y como recuerda O. Casanovas, "la doctrina del Tribunal Constitucional se ha referido reiteradamente la existencia del principio general de cooperación o colaboración como algo más que un *desideratum* político, atribuyéndole incluso un contenido normativo obligatorio (Sentencias 18/1982 y 46/1990)"⁵¹.

Procede, por tanto, el establecimiento de fórmulas de cooperación o colaboración entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, que no están previstas en la Constitución.

17. Ahora bien, una vez señalado lo anterior, el Tribunal trata, en expresión de M. Pérez González, de "quitar hierro a la cláusula del artículo 149.1.3 en su aplicación al ámbito de las Comunidades Europeas", y ello mediante un discurso orientado a considerar que cuando un Estado complejo como el español actúa en dicho ámbito lo está haciendo en una estructura muy distinta a la tradicional de las Relaciones internacionales, a saber, en el marco de un orden jurídico que para el conjunto de los Estados integrantes de esas organizaciones supranacionales puede considerarse a ciertos efectos como interno⁵². En otras palabras, el Tribunal Constitucional reconoce que la noción de <Relaciones internacionales> resulta inadecuada, por desorbitada, para incluir dentro de la misma cuestiones como el desarrollo del Derecho comunitario.

51. Cf. O. CASANOVAS Y LA ROSA, "La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de los tratados internacionales", en M. PÉREZ GONZÁLEZ (Dir.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Vitoria/Gasteiz, 1994, pp. 43-64, en particular, pág. 63.

52. M. PÉREZ GONZÁLEZ, "La <onda regional> en Bruselas en el ámbito del poder exterior (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo)", *RIE*, vol. 21, nº 3, septiembre-diciembre de 1994, pp. 899-915.

Esta es la razón por la que la vertebración de fórmulas de cooperación o colaboración entre el Estado central y las Comunidades Autónomas se halla buscado con especial ahínco en el ámbito del Derecho comunitario.

El propio Tribunal Constitucional ha señalado que en lo referente a la ejecución normativa comunitaria europea el principio de <cooperación interinstitucional> ha de jugar con un carácter general, invocándolo expresamente en su Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre: "Tanto de la interpretación sistemática de la Constitución como de la supremacía de ésta sobre los Estatutos se deriva la necesidad de colaborar entre la Administración Central y las Autonomías, colaboración que puede exigir en muchos casos, en relación sobre todo con nuestra incorporación a la CEE, formas de articulación (...) que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar" (FJ 2).

18. Ahora bien, es claro que los problemas jurídicos que plantean las actuaciones de proyección exterior emprendidas por las Comunidades Autónomas no quedan resueltos con la afirmación del principio de que deben respetarse los criterios generales de distribución de las competencias materiales entre los órganos centrales y los autonómicos y la proclamación de la especial incidencia del principio de colaboración. "Estos principios —ha señalado el profesor O. Casanovas— no pueden quedar sobrevolando sobre nuestro ordenamiento jurídico". En consecuencia, "es preciso —añade, citando a J. Pueyo— proceder a la institucionalización de mecanismos de colaboración entre el poder central y los poderes autonómicos, a través de órganos y técnicas operativos"⁵³.

En rigor, las autoridades centrales del Estado han reconocido en diferentes ocasiones la necesidad de adoptar tales medidas. Estas medidas de concertación propuestas se han centrado siempre en el ya estudiado "principio de unidad de acción en el exterior", en virtud del cual se preconiza "una función directora y coordina-

53. O. CASANOVAS Y LA ROSA, "Las competencias de las Comunidades autónomas en la aplicación del derecho comunitarios europeo" (Comentario a la sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, del Tribunal Constitucional), *RIE*, vol. 16, nº 3, 1989, pp. 767-787.

dora de los órganos competentes, que no pueden ser sino los estatales, sobre el conjunto de la actividad exterior"⁵⁴.

En este sentido, merece destacarse la carta de la Secretaría General Técnica de Asuntos Exteriores enviada a los Delegados del Gobierno en las distintas Comunidades Autónomas con fecha 31 de octubre de 1983, en relación a ciertos aspectos de las <relaciones exteriores> de las autonomías, y en la que se indica que la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores es el órgano al que en principio están asignadas las competencias en lo relativo a la coordinación de la vertiente exterior de las Comunidades Autónomas"; y que a fin de conseguir una mayor eficacia sería conveniente que las Delegaciones del Gobierno correspondientes informasen a la Secretaría General Técnica de los viajes y contactos exteriores de las autoridades tanto del órgano ejecutivo como del legislativo de esa Comunidad⁵⁵.

Mayor interés presenta, en cualquier caso, la vertebración de un espacio en el que se permita la confluencia de las administraciones central y autonómica en relación a la adopción y ejecución de las normas de Derecho comunitario, circunstancia que fué puesta de relieve por altos cargos del Ministerio de Asuntos Exteriores en 1985, con motivo del debate parlamentario de la Ley Orgánica de Autorización de la Adhesión de España a las Comunidades Europeas⁵⁶.

En fin, con fecha de 19 de diciembre de 1985, el Consejo de Ministros aprobó el "Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Autónomas". Este

54. Ver, A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, "La actividad internacional de las Comunidades Autónomas y el principio de unidad de acción en el exterior", en *La celebración de... Op.cit.*, pp. 147-153, en las que da cuenta asimismo de los riesgos que, a juicio del autor, comportaría no atender tal principio.

55. Ver el texto en M. PÉREZ GONZÁLEZ, "La acción... *Op.cit.*", pág. 294. Este documento fué argüido por parte del Gobierno Vasco en el escrito que presentó ante el Tribunal Constitucional con motivo del conflicto positivo de competencia núm. 1501/88 como una muestra de la creciente flexibilización con que en los últimos años se interpreta la literalidad del artículo 149.1.3 CE. *Vide supra* nota (51).

56. Ver, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Diario de sesiones*, núm. 221, de 25 de junio de 1985, donde se recogen las intervenciones del Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Fernando Morán, y del Secretario de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas, Sr. Manuel Marín (pp. 10185 y 10207, respectivamente).

Proyecto se sometió a las Comunidades Autónomas y a los Ministerios económicos, que enviaron sus observaciones. A partir de las mismas, se elaboró en abril de 1986 el "Nuevo Proyecto de Convenio", que fué remitido, a su vez, a las Comunidades Autónomas para su negociación y que, por diversas razones de índole político, fué abandonado⁵⁷.

19. De todos modos, a partir de 1988, justo antes de la Presidencia española del Consejo de la CE, se puso en marcha en el seno del Ministerio para las Administraciones Públicas la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, cuya misión es la de "encontrar los instrumentos idóneos para hacer posible la participación de las Comunidades Autónomas en las cuestiones relacionadas con la integración europea". La fórmula de las Conferencias Sectoriales que ofrece el artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, se entendió la más adecuada para vertebrar la necesaria cooperación entre el Estado central y las Comunidades Autónomas en materia de <relaciones internacionales>⁵⁸.

El 16 de marzo de 1989 tuvo lugar la primera reunión formal de esta Conferencia Sectorial. Fruto de sus trabajos son dos acuerdos adoptados con fecha 28 de noviembre de 1990: el Acuerdo para regular la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten a sus competencias, y el Acuerdo entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas en materia de ayudas públicas⁵⁹.

57. El texto de ambos Proyectos, así como el texto de la contrapropuesta catalana al Proyecto de 1985, en M. PÉREZ GONZÁLEZ, "La acción exterior... *Op.cit.*", pp. 354-362. Para un comentario a los mismos, ver, entre otros, A. MANGAS MARTÍN, *Derecho comunitario europeo y derecho español*, Madrid, 2ª ed., 1987, pp. 260-262; J. PUEYO LOSA, "Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades europeas", *RIE*, vol. 16, nº 1, 1989, pp. 29-78.

58. Ver, A. PÉREZ CALVO, *Estado autonómico y...* *Op.cit.*, pp. 176-182.

59. El texto de ambos documentos puede hallarse en *RIE*, vol. 18, nº 1, pp. 377-379 y 379-381, respectivamente. Ver, también, MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas. Acuerdos de la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las*

Finalmente, el 29 de octubre de 1992, y "con el objetivo de acometer una solución progresiva de las cuestiones que plantea la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración y aplicación del derecho y las políticas comunitarias europeas", se procedió a la institucionalización de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas⁶⁰.

La Conferencia, que pierde el calificativo de "Sectorial", se compone de un representante de la Administración del Estado: el Ministro para las Administraciones Públicas, que la preside, y de un representante de la Administración de cada Comunidad Autónoma: el Consejero que, como responsable de los asuntos que integran el ámbito temático de la Conferencia, sea designado para formar parte de la misma por el Presidente de cada Comunidad Autónoma.

Como órgano de apoyo de la Conferencia se crea la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos, a la que corresponde la preparación de sus trabajos. Esta Comisión está formada, en representación de la Administración del Estado, por un Director General de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas y un Director General de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales. En representación de la Administración de cada Comunidad Autónoma: el Director General u otro cargo que designe para formar parte de la Comisión el respectivo Consejero miembro de la Conferencia. La Secretaría de la Conferencia corresponde a la Dirección General de Cooperación Territorial del Ministerio para las Administraciones Públicas (Art. 3).

De acuerdo con el artículo 4 del Acuerdo de Institucionalización, el ámbito temático de la Conferencia está integrado por las cuestiones relacionadas con las tres siguientes facetas:

- a) La información a las Comunidades Autónomas y la discusión en común sobre el desarrollo del proceso de integración europea;
- b) El tratamiento y resolución con arreglo al principio de cooperación de aquellas cuestiones de alcance general o contenido institucional relacionadas con las Comunidades Europeas;

Comunidades Europeas, Madrid, 1991. Una aproximación doctrinal, en J. E. SORIANO, "Comunidades Autónomas y Comunidad Europea: primeros pasos en la dirección correcta", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 69, enero-marzo de 1991, pp. 17-31.

60. *BOE*, núm. 241, de 8 de octubre de 1993, pp. 28669-28670.

c) El impulso y seguimiento del progresivo desarrollo del esquema de participación de las Comunidades Autónomas aplicable, a través de la respectiva Conferencia sectorial o instrumento equivalente, en cada una de las políticas comunitarias que afecten a las competencias de aquéllas. Y ello tanto en la fase ascendente de definición de la posición española como en la fase descendente de aplicación en nuestro país del Derecho comunitario.

En desarrollo de este último cometido, el Pleno de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (en sesión celebrada el 14 de junio de 1994) adoptó por unanimidad un Acuerdo sobre ampliación de su ámbito temático, conforme al cual éste integra asimismo "el tratamiento de las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas y en particular de las relacionadas con el Consejo de Europa que afecten a sus competencias".

Por este Acuerdo la Conferencia modifica asimismo su estructura, ya que a partir de ahora el Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores formará parte también de la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos.

Especialmente interesante resulta, desde nuestro punto de vista, el reciente Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales que fué adoptado por la Conferencia en su reunión de 30 de noviembre de 1994⁶¹.

En síntesis, el texto parte de la necesidad de establecer el "contenido necesario" de esta participación. El criterio determinante para su establecimiento ha de ser la naturaleza de la materia en cuestión y el nivel de competencias que sobre la misma poseen tanto las Comunidades Autónomas como el Estado central.

Así, cuando se trate de una cuestión que es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, la posición común de

61. La propuesta de Acuerdo había sido adoptada el 7 de junio de 1994 por la Comisión de Coordinadores a petición de la Conferencia y en su debate en el Pleno encontró el rechazo de vascos y catalanes, que la encontraron insuficiente. Al margen de otras modificaciones de carácter menor, la principal novedad que ofrece el texto definitivo estriba en la obligación que asume la Administración del Estado de informar, en el caso de que los plazos lo permitan, a las Comunidades Autónomas de toda variación sustancial de la posición inicial española en el proceso de negociación de la norma comunitaria. Cuando los plazos no lo permitan, la Administración del Estado, a solicitud de las CC.AA., explicará los motivos por los que la posición expresada por el Estado en el seno del Consejo haya variado respecto de la inicialmente acordada.

éstas debe ser tenida en cuenta por la Administración del Estado al momento de fijar su posición negociadora.

En caso de tratarse de una competencia exclusiva del Estado, la administración central deberá informar oportunamente a las Comunidades Autónomas en el marco de la Conferencia Sectorial oportuna, cuando estas últimas invoquen su interés.

Por último, ante la eventualidad de competencias concurrentes, se establece que si existe un acuerdo entre la posición común de las Comunidades Autónomas y la posición de la Administración del Estado, tal acuerdo será determinante. En caso contrario, el Estado tomará conocimiento de los argumentos expresados por las Comunidades Autónomas.

Como puede apreciarse, esta Propuesta estructura toda una serie de Conferencias sectoriales subsidiarias que conocen los asuntos comunitarios en base a una tabla de correspondencias entre política comunitaria, Consejo de Ministros especializado y Conferencia sectorial adjunto a la propia Propuesta.

El funcionamiento de la Conferencia quedaría ordenado de acuerdo con el siguiente esquema:

En la fase de adopción de las normas comunitarias, la Conferencia Sectorial correspondiente remitirá a las Comunidades Autónomas la propuesta de la Comisión, fijando un término para que fijen su postura; les informará de la evolución de la propuesta, especialmente en los procedimientos de codecisión y cooperación, en los que deberá informar a las Comunidades Autónomas de todas las sucesivas modificaciones que se produzcan a lo largo del proceso de adopción de la iniciativa; y, por último, remitirá el texto de la propuesta de la Comisión que se incluya en el orden del día del Consejo. Eventualmente, valorará la oportunidad de una reunión del Pleno de la Conferencia Sectorial antes de la sesión del Consejo.

En la fase descendente de aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las Instituciones, se establece con carácter general el compromiso de residenciar en las Conferencias Sectoriales correspondientes el tratamiento de los asuntos relacionados con el tema.

Acto seguido, la Propuesta distingue entre:

A) Casos en que la aplicación consista en la aprobación de normas:

a) Las Administraciones que proyecten la aprobación de una norma deberán someter a la Conferencia Sectorial el texto del proyecto.

b) Cuando en el seno de la Conferencia Sectorial todas las administraciones coincidan en la necesidad de darle un contenido semejante a la cuestión, ésta será incluida en el orden del día del correspondiente órgano especializado de la Conferencia Sectorial para que elabore una propuesta de acuerdo que sea aprobada por el Pleno.

B) Casos en que la aplicación consista en la ejecución de actuaciones administrativas, supuesto en que las Administraciones se obligan a ofrecerse mutuamente información. En la eventualidad de que todas las Administraciones interesadas propongan la necesidad de dar un contenido semejante a la cuestión, ésta será incluida en el orden del día del correspondiente Grupo de Trabajo para que elabore una propuesta de acuerdo y elevarla al Pleno de la Conferencia.

C) Y, por último, casos en que la aplicación consista en el desarrollo de programas comunitarios, en los que el Estado y las Comunidades Autónomas se obligan a informarse regularmente de los programas comunitarios que gestionen de modo unilateral.

Tanto el Acuerdo sobre ampliación de su ámbito temático como el Acuerdo sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales son pasos en la correcta dirección; pasos que, en cualquier caso, resultan todavía tímidos, ya que en ellos se estructura un proceso basado fundamentalmente en la mera información de la Administración central a las administraciones autonómicas, con lo que resulta que la última palabra queda todavía en manos del Gobierno.

En el mejor de los casos podría decirse que en la actualidad y en un futuro próximo los instrumentos de canalización de las Comunidades Autónomas en la formación y aplicación de la acción exterior del Estado en materias que son de su competencia son instrumentos de coordinación, esto es, fundamentados en la información, la audiencia y la consulta, y nunca instrumentos de cooperación, basados en el ejercicio combinado de las competencias de ambas administraciones.

20. La canalización de la cooperación entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos, internacionales en sentido amplio, se ha producido a través del cauce señalado, pese a la existencia del Senado, el cual aparecía, en buena lógica, como el órgano que, de forma natural, debía asumir esta función⁶². Sin embargo, la composición, organización y procedimientos originalmente previstos dificultaban enormemente esta posibilidad, pues, según señala A. Pérez Calvo, para que ésta fuera viable sería preciso que el Senado cumpliera tres condiciones de las que, en principio, carecía, a saber: que estuvieran representados los Gobiernos autonómicos; que el tratamiento de los asuntos corriera a cargo de especialistas en la materia sectorial que pudiera llegar a tratar las reglamentaciones comunitarias; que el intercambio de información se produjera con la rapidez exigida por la celeridad y rigidez en los plazos que los trámites administrativos comunitarios imponen⁶³.

Tan sólo en los últimos tiempos, y a raíz de la aprobación por el Pleno del Senado el 11 de enero de 1994 de la reforma del Reglamento de la Cámara, se ha tratado de potenciar las funciones de representación territorial del Senado.

Como consecuencia de esta reforma se constituyó la llamada Comisión General de las Comunidades Autónomas, cuya presencia viene a paliar sensiblemente los problemas antes señalados. Así, en lo que hace referencia a su composición, debe indicarse que está formada por los representantes de los Gobiernos de las 17 Comunidades Autónomas y del Gobierno de la Nación. Entre las funciones que le han sido asignadas figuran algunas establecidas para propiciar la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos e internacionales: recibir información sobre los procesos de adaptación normativa o actos de los órganos de la Unión Europea con trascendencia regional o autonómica; tener conocimiento de la cuantía y distribución de los Fondos de la Unión Europea destinados a la corrección de los equilibrios regionales o interterritoriales en España; seguimiento de la ejecución de los proyectos de inversión que se financien a su cargo; formular al Gobierno sus criterios respecto a la

62. La Cámara de Representación territorial de los Parlamentos de los Estados comunitarios con una estructura territorial descentralizada cumple efectivamente esta función, siendo el *Bundesrat* alemán el caso más característico.

63. A. PÉREZ CALVO, *Estado autonómico... Op.cit.*, pp. 156-161.

representación española en todos aquellos foros internacionales donde haya una participación territorial.

Estas reformas han merecido, por lo general, una valoración positiva, aunque no exenta de cierta suspicacia, pues se es consciente de que es éste un proceso aún embrionario⁶⁴.

21. Pese a las múltiples deficiencias que les acompañan —reconocimiento de una cierta capacidad de actuación internacional seriamente mermada en la práctica por unos límites de alcance general; establecimiento de instrumentos institucionales de mera canalización informativa, y nunca de auténtica cooperación; formalización de acuerdos de naturaleza política—, los textos aquí analizados, así como la Sentencia del Tribunal Constitucional a la que se ha hecho referencia ponen de relieve una tendencia, lenta pero perceptible, hacia la flexibilización. Son expresión de la vigencia del <principio de cooperación inter-institucional> y muestra, en cualquier caso, de la cultura de diálogo que en este punto parece abrirse paso entre las Comunidades Autónomas y el Estado central y, pese a sus múltiples insuficiencias, han de entenderse tendencias hacia la vertebración de un cauce definitivo para la ordenación de la tensión política y jurídica que tradicionalmente ha acompañado a todas las actividades de proyección internacional emprendidas por las Comunidades Autónomas.

CONSIDERACIONES FINALES

22. De entre las administraciones dotadas de unidades periféricas, la Administración Exterior del Estado se caracteriza por su carácter global y por su naturaleza diversificada, pues está compuesta de órganos de competencia general y específica, de órganos con *status* diplomático o consular, de órganos sin ese carácter, como son los sectores económico público e institucional, o incluso de órganos con carácter subrepticio, como son los servicios de información e inteligencia exteriores.

64. Sobre el tema, ver, L. PAREJO, "La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea", en M. PÉREZ GONZÁLEZ (Ed.), *La acción... Op.cit.*, pp. 65-105, en particular, pág. 100 y ss.

Su carácter especial es, pues, evidente, pero en el mismo sentido en que se llama "especial" a la Administración de Justicia, a la de Educación, a la del Fisco o la Militar.

23. En la actualidad la <Administración Exterior> española se halla sometida a diversas tendencias –comunes a todas las <Administraciones Exteriores> de los países occidentales, unas, específicos de la peculiar organización territorial española, otras– que han determinado el desarrollo jurisprudencial, legislativo y doctrinal de los principios de <unidad de acción en el exterior> y de <cooperación inter-institucional>, los cuales tan sólo se hallaban enunciados en la Constitución Española.

Pese a que su ámbito material de aplicación es diferente –las relaciones entre los diversos Departamentos ministeriales con proyección exterior, en el primer caso, y las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el segundo–, uno y otro principio postulan la necesidad de coordinación entre todos aquellos órganos de la administración española que, por motivos diversos, se vean abocados a actuar en el exterior.

El estadio actual de desarrollo de ambos principios no es, con toda claridad, el definitivo. En general, podría decirse que hasta el momento tan sólo se han esbozado las líneas de actuación futuras y que desde todas las instancias interesadas será preciso continuar en el proceso de flexibilización iniciado, máxime cuando las causas y los retos que están en el origen de este proceso (creciente interdependencia de la Comunidad Internacional, proceso de integración europea, etc.), lejos de disminuir, han crecido en importancia.

Finalmente, desde una perspectiva temática, es claro que el tratamiento que se ha dado a unas cuestiones y otras es marcadamente desigual, siendo así que la cuestión relativa a la participación de las Comunidades Autónomas en la formación y ejecución del Derecho comunitario, ha merecido una atención preferente, no en vano tanto la doctrina como el Tribunal Constitucional han entendido que las notas específicas de este ordenamiento jurídico lo asimilan en muchos aspectos al Derecho interno.

